



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2019

Kurzgutachten im Auftrag der Finanzdirektorenkonferenz, Parlamentarische Initiative (17.400) betreffend Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung

Matteotti, René

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-186193>

Published Research Report

Published Version

Originally published at:

Matteotti, René (2019). Kurzgutachten im Auftrag der Finanzdirektorenkonferenz, Parlamentarische Initiative (17.400) betreffend Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung. Bern: Haus der Kantone.

Herr Ständerat
Pirmin Bischof
Präsident WAK-S
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Bern, 13. Juni 2019

**17.400 Pa.Iv. WAK-S. Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung.
Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage**

Sehr geehrter Herr Präsident

Ihre Kommission eröffnete am 5. April 2019 die Vernehmlassung zu randvermerkt Vorentwurf. Die FDK-Plenarversammlung verabschiedete am 6. Juni 2019 die nachfolgende Stellungnahme. Sie orientiert sich an Ihrem Fragebogen und behandelt die Problemstellungen eines Systemwechsels in der Wohneigentumsbesteuerung nicht umfassend.

Zusammenfassende Beurteilung

Das geltende System der Wohneigentumsbesteuerung ist verfassungsrechtlich, ökonomisch und steuersystematisch gerechtfertigt und ausgewogen.

Insgesamt schneidet der Status-quo der Wohneigentumsbesteuerung im Vergleich zum Vorschlag Ihrer Kommission besser ab. Handlungsbedarf besteht deshalb nicht.

Die Verfassungskonformität des vorgeschlagenen Systemwechsels lässt sich verneinen, sei es mit Blick auf das Verhältnis zwischen Mietern und Wohneigentümern, auf das Verhältnis zwischen unterschiedlich einkommens- und vermögensstarken Wohneigentümern und auf die Differenzierung der Besteuerung des Natureinkommens aus selbstbewohntem Wohneigentum am Wohnsitz und der selbstgenutzten Zweitliegenschaften.

Um die verfassungsrechtlichen Einwände einzuschränken, müsste ein allfälliger Systemwechsel deutlich konsequenter sein:

- 1 Die Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau müssten auch auf Ebene der Kantone zwingend aufgehoben werden.
- 2 Die Abzugsmöglichkeit von Schuldzinsen müsste stärker eingeschränkt werden. Dabei stünde von den vorgeschlagenen Varianten die Variante 2 mit einem Schuldzinsenabzug von weniger als 80 % der Vermögenserträge im Vordergrund.
- 3 Mit Blick auf Kantone und Gemeinden mit einem hohen Anteil an Zweitwohnungen wäre eine weitere Variante des Schuldzinsenabzugs zu prüfen.
- 4 Auf die Einführung eines Ersterberwerberabzugs wäre zu verzichten.

1. Handlungsbedarf

- 1 **Handlungsbedarf:** In der Vergangenheit zeigten wir uns einem Systemwechsel gegenüber wiederholt offen, sofern dieser rein ist und das Zweitwohnungsproblem löst.¹ Die geltende Wohneigentumsbesteuerung erachteten wir als ausreichende Wohneigentumsförderung, auch für Neuerwerber. Im Zusammenhang mit den Gegenvorschlägen der WAK-S und des Ständerats zur Volksinitiative "Sicheres Wohnen im Alter" sprachen wir uns für den Status quo aus.
- 2 Wir wandten uns wiederholt gegen ausserfiskalische Abzüge. Wir lehnten die Einführung eines Ersterwerberabzugs ab.² Wir opponierten der Einführung besonders qualifizierter Energie- und Umweltschutzmassnahmen.³ Zusammen mit der Konferenz der Kantonsregierungen und der Energiedirektorenkonferenz bekämpften wir die Einführung jeglicher steuerlicher Massnahmen im Rahmen der Energiestrategie 2050.⁴
- 3 Auch wenn die geltende Wohneigentumsbesteuerung periodisch angegriffen wird (Besteuerung eines angeblich fiktiven Einkommens, Schaffung von Verschuldungsanreizen), ist sie verfassungsrechtlich sowohl materiellrechtlich (Besteuerungsgrundsätze) und harmonisierungsrechtlich sowie aus ökonomischer Perspektive gerechtfertigt. Ebenso hält sie dem Vergleich mit Alternativen bezüglich Einhaltung fiskaltechnischer Prinzipien (Praktikabilität, Systemgerechtigkeit, Entscheidungsneutralität) durchaus stand und funktioniert grundsätzlich gut.⁵
- 4 Aus diesen Gründen ist der Handlungsbedarf nicht ausgewiesen. Ein allfälliger Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung müsste im Vergleich zum Status quo überzeugend die verfassungsrechtlichen und fiskaltechnischen Prinzipien einhalten. Auch wenn der Vorentwurf Ihrer Kommission einige Schritte in die richtige Richtung unternimmt (Streichung von Abzügen im DBG, gewisse Einschränkung der Schuldzinsabzüge in allen Varianten), müsste ein allfälliger Systemwechsel noch konsequenter sein und sich an folgenden Zielen orientieren.
- 5 **Ziele:** Bei einem allfälligen Systemwechsel steht für uns an erster Stelle die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätze und zwar nicht nur im Verhältnis der

¹ Vgl. die Stellungnahmen der FDK (<https://www.fdk-cdf.ch/themen/steuerpolitik/wohneigentumsbesteuerung>) zur Volksinitiative "Wohneigentum für alle", zum Steuerpaket 2004, zur Volksinitiative "Sicheres Wohnen im Alter", zu den indirekten Gegenvorschlägen des Bundesrats, der WAK-S und des Ständerats zur Volksinitiative "Sicheres Wohnen im Alter", zur 13.3083 Motion Egloff "Sicheres Wohnen. Einmaliges Wahlrecht beim Eigenmietwert".

² Vgl. die Stellungnahmen der FDK (<https://www.fdk-cdf.ch/themen/steuerpolitik/wohneigentumsbesteuerung>) zur Volksinitiative "Wohneigentum für alle", zum Steuerpaket 2004, zur Bausparinitiative, zur Volksinitiative "Eigene vier Wände dank Bausparen", zum Gegenvorschlag der WAK-S zu den Bausparinitiativen.

³ Vgl. die Stellungnahme der FDK vom 26.03.2010 zur Energieabzugsverordnung (<https://www.fdk-cdf.ch/themen/steuerpolitik/wohneigentumsbesteuerung>).

⁴ Vgl. die Stellungnahmen der FDK zur Energiestrategie 2050 (<https://www.fdk-cdf.ch/themen/steuerpolitik/wohneigentumsbesteuerung>).

⁵ Vgl. z.B. MATTEOTTI René, Kurzgutachten zur parlamentarischen Initiative (17.400) betreffend Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, 10. Mai 2019 (Beilage; im Folgenden: MATTEOTTI); BRÜLHART Marius/HILBER Christian, Eigenmietwert: Steuerschikane für sparsame Rentner?, Arbeitspapier vom 22. März 2019; SCHWARZ Gerhard, Naturaleinkommen ist nicht fiktiv, in NZZ 2. März 2019, S.13; BAUMERGBER Jörg, Eigenmietwert: wie weiter?, in NZZ 15. März 2019, S. 10; LOCHER Peter/GURTNER Peter, Eigenmietwertbesteuerung. Eine komplexe, aber sachgerechte Steuer, in NZZ 22. März 2019, S.10; SCHWARZ Gerhard/SALVI Marco, Steuerpolitische Baustellen, avenir Suisse, Zürich 2011; BAUMBERGER Jörg, Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei einem Systemwechsel der Eigentumsbesteuerung, Gutachten24. Dezember 1999; Bericht der EXPERTENKOMMISSION zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele [Expertenkommission Locher], Bern 1994; BÖCKLI Peter, Rechtsgutachten zur Frage der Abschaffung der Mietwertbesteuerung, Basel 1993; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten zum Systemwechsel einer Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums, 14. Januar 2000; HÖHN Ernst/MEIER Alfred, Gutachten über die steuerliche Wohneigentumsförderung, St. Gallen 2. Januar 1986; CAGIANUT Francis/CAVELTI Ulrich, Zur Verfassungsmässigkeit der neuen Bestimmungen über die Wohneigentumsbesteuerung, ASA 72/9, März 2004.

Wohneigentümer zu den Mietern, sondern auch im Verhältnis von weniger vermögenden Eigentümern, die nur über eine einzige selbstgenutzte Liegenschaft verfügen, zu vermögenden Eigentümern, welche in der Lage sind, weitere Vermögenserträge aus unbeweglichen oder beweglichem Vermögen zu erzielen. An zweiter Stelle stehen einerseits die Lösung des Zweitwohnungsproblems und andererseits die Praktikabilität für die Steuerpflichtigen und Steuerbehörden, einschliesslich der vertikalen und horizontalen formellen Harmonisierung, sowie die negativen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte eines allfälligen Systemwechsels. Diese gewinnen in der heutigen wohl noch einige Zeit andauernden Tiefzinsphase an Gewicht. Die Reduktion der hohen Privatverschuldung in der Schweiz steht indessen weniger Vordergrund: die Schweiz belegt in internationalen Vergleichen der Finanzvermögen pro Kopf regelmässig Spitzenplätze.

2. DBG/StHG, Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz

- 6 Die **Abschaffung des Eigenmietwerts** ist nicht per se verfassungswidrig. Sie darf jedoch nicht undifferenziert erfolgen. Der Gesetzgeber müsste Ausgleichsmassnahmen treffen, die steuersystematisch gerechtfertigt sind, die Praktikabilität des Steuersystems erhöhen und gleichzeitig die Belastungsunterschiede reduzieren.⁶
- 7 Das bisherige System der Eigenmietwertbesteuerung privilegiert Wohneigentümer gegenüber Mietern und ist für Eigentümer mit tiefer Verschuldung steuerlich nachteilig. Die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung würde sich hier, unter Ausklammerung der Liegenschaftsunterhaltskosten, vorteilhaft auswirken. Aufgrund des sehr tiefen Zinsniveaus würde sich der Wechsel derzeit auch für viele Eigentümer mit höherer Verschuldung steuerlich vorteilhaft auswirken. Allerdings würde sich die Abschaffung des Eigenmietwerts bei steigendem Zinsniveau für Eigentümer mit hoher Verschuldung steuerlich zunehmend negativ auswirken.
- 8 Die Umsetzung der Eigenmietwertabschaffung ist relativ einfach und würde im Bereich Schätzungswesen in vielen Kantonen einen Minderaufwand mit sich bringen. Aufgrund der Beibehaltung der Besteuerung des Eigenmietwerts für Zweitwohnungen muss das Schätzungs-Instrumentarium für dessen Festlegung allerdings weiterhin aufrechterhalten werden, weshalb dieser Minderaufwand relativ gering ausfallen dürfte. Das Instrumentarium für die Bewertung des Vermögenssteuerwerts bleibt jedenfalls bestehen.
- 9 Die Beibehaltung des Eigenmietwerts für die **Aufwandbesteuerung** stellt einen Systembruch dar. Sie wäre aber dennoch nicht verfassungswidrig, weil der Mietwert bei aufwandbesteuerten Personen ein zentrales Instrument für die Festlegung der Steuerlast ist.
- 10 Das Schätzungs-Instrumentarium zur Festlegung des Eigenmietwerts bleibt bei Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung von Zweitwohnungen ohnehin bestehen. Die Anzahl aufwandbesteuerter Personen ist eher gering, daher ist bei den meisten Kantonen kein nennenswerter Zusatzaufwand notwendig, um für solche Liegenschaften weiterhin Eigenmietwerte festzulegen.

3. DBG, Wohneigentum am Wohnsitz: Aufhebung Abzüge für Liegenschaftsunterhalt, Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau

Art. 32 DBG – Streichung der bisherigen Absätze 2 erster Satz und 4: Abschaffung der Abzüge für organische Aufwendungen (Unterhalt, Versicherungsprämien, Instandstellungs- und Verwaltungskosten)

- 11 Wird auf die Besteuerung der Eigenmietwerte verzichtet, sind verfassungsrechtlich zwingend alle Abzüge für organische Aufwendungen konsequent abzuschaffen. Eine solche Ausgleichsmassnahme dürfte immerhin bei einfachen Vermögensverhältnissen zu einer

⁶ MATTEOTTI, Rz 22 ff.

Erhöhung der Praktikabilität führen: im Massenverfahren der Veranlagung Wohneigentümern stellt die Kontrolle der Gewinnungskosten bei Wohneigentum die aufwändigste Tätigkeit dar.

- 12 In den Jahren, in welchen Renovations- und Sanierungsarbeiten am selbstbewohnten Wohneigentum ausgeführt werden, wirkt sich die Abschaffung des Abzugs der Liegenschaftskosten für Wohneigentümer steuerlich negativ aus. Es ist denkbar, dass sich die Kadenz der Vornahme von grösseren Unterhaltsarbeiten am Eigenheim verlängern wird. In den letzten Jahren vor dem Systemwechsel ist damit zu rechnen, dass Renovationen und Sanierungen vorgeholt werden, um noch von der steuerlichen Abzugsfähigkeit profitieren zu können. In den ersten Jahren nach dem Systemwechsel dürfte sich ein Rückgang in der Bauwirtschaft einstellen. Zudem besteht die Gefahr, dass Unterhaltsarbeiten am Eigenheim vermehrt als Schwarzarbeit ausgeführt werden, da keine Belege für den Abzug mehr benötigt werden.
- 13 Bei gemischt eigen- und fremdgenutzten Liegenschaften des Privatvermögens entsteht ein erheblicher zusätzlicher Abklärungsaufwand bezüglich der Frage, wie die Unterhaltskosten auf die eigen- und fremdgenutzten Liegenschaftsteile aufgeteilt werden sollen. Davon betroffen sind etwa Einfamilienhäuser mit Einleger-Wohnung, Zwei- und Dreifamilienhäuser mit gemischter Nutzung (Eigen- und Fremdnutzung), Liegenschaften mit gewerblich genutztem Teil und selbstgenutzter Wohnung sowie Mehrfamilienhäuser, in welchen eine Wohnung durch den Eigentümer selbst genutzt wird. Trotz dieser zusätzlichen Komplexität ist aus verfassungsrechtlicher Sicht an einer Abschaffung der Abzüge für Gewinnungskosten bei selbst genutztem Wohneigentum festzuhalten.

Art. 32 DBG – Streichung von Abs. 2 zweiter Satz und Abs. 3: Abschaffung der Abzüge für anorganische Aufwendung für Energiespar-, Umweltschutz-, Denkmalpflegeinvestitionen und Rückbaukosten⁷

- 14 Diese heute gewährten Abzüge durchbrechen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sie lassen sich steuerlich nicht rechtfertigen und sind bei Abschaffung des Eigenmietwerts zwingend zu streichen.
- 15 Aus dem Blickwinkel der Praktikabilität sind sie negativ zu beurteilen: die Steuerbehörden verfügen nicht über das notwendige Fachwissen, um unabhängig beurteilen zu können, ob die getätigten Investitionen den gesetzlichen Anforderungen genügen. Eine Beibehaltung dieser Abzüge würde zu einem erhöhten Abklärungsbedarf bei selbstbewohntem Wohneigentum führen, da eine Abgrenzung zwischen nicht abzugsfähigen Unterhaltskosten und abzugsfähigen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen erfolgen müsste. Damit würde ein Anreiz geschaffen, gewöhnliche Unterhaltskosten als Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen zu deklarieren, um damit den Abzug dieser Kosten zu erreichen.
- 16 Weitere verfassungsrechtliche Zweifel werfen diese anorganischen Abzüge infolge ihrer Mitnahmeeffekte und der Progression der Einkommensteuer auf. Auch aus ökonomischer und finanzpolitischer Sicht sind ausgabenseitige Subventionen effizienter und transparenter.⁸
- 17 Die Streichung dieser Abzüge ist deshalb zu begrüßen. Sie stärken die Steuersystematik und stellen eine Ausgleichsmassnahme dar, welche die Belastungsunterschiede zwischen Wohneigentümern und Mietern reduziert.

⁷ Vgl. dazu auch MATTEOTTI, insb. Rz 30 – 34.

⁸ Vgl. auch unten, Rz. 28.

4. StHG, Wohneigentum am Wohnsitz: Aufhebung Abzüge für Liegenschaftsunterhalt / kantonales Wahlrecht Zulassung Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau im Hinblick auf einen Ersatzbau

Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 erster Satz

18 Die Ausführungen zu Frage 3 treffen hier ebenfalls zu.

Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 zweiter Satz Bst. a und b sowie von Abs. 3^{bis} / neu Art. 9b Abs. 5 E-StHG

19 Die Ausführungen zu Frage 3 bezüglich der Aufhebung der Abzüge von Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen, denkmalpflegerische Arbeiten sowie Kosten für den Rückbau treffen hier grundsätzlich ebenfalls zu.

20 Hinzu kommt, dass ein kantonales Wahlrecht im interkantonalen Verhältnis bei der Steuerausscheidung zwischen Kantonen mit unterschiedlichen Systemen einen erheblichen zusätzlichen Abklärungsaufwand schaffen würde. Auch würde ein solches Wahlrecht dem Verfassungsgrundsatz der Steuerharmonisierung zuwiderlaufen. In Rz 30 – 32 unten gehen wir detaillierter auf die Frage des Wahlrechts ein.

5. DBG/StHG, Zweitliegenschaften: Beibehaltung Eigenmietwertbesteuerung

Art. 21 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 E-DBG / Art. 7 Abs. 1 erster Satz E-StHG

21 Artikel 108 Absatz 1 BV besagt, dass der Bund den Wohnungsbau und den Erwerb von Wohn- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus fördert. Diese Förderung muss nicht zwingend steuerlicher Natur sein. Abgesehen davon bezieht sich die Wohneigentumsförderung gemäss Art. 108 BV nicht auf Zweitliegenschaften. Die Differenzierung zwischen selbstbewohnten Wohneigentum am Wohnsitz und selbstgenutzten Zweitliegenschaften erscheint von daher als grundsätzlich zulässig. Die unterschiedliche Behandlung von Naturaleinkünften aus selbstbewohntem Wohneigentum stellt jedoch einen Einbruch in das in Art. 127 Abs. 2 BV verankerte Gebot der rechtsgleichen Besteuerung dar, welchem im Bereich des Steuerrechts Grundrechtscharakter zukommt. Die Differenzierung stellt sich auch quer zum Grundsatz der Widerspruchslosigkeit und Systemgerechtigkeit der Steuerrechtsordnung. Sie steht in einem Spannungsverhältnis zur Entscheidungsneutralität und Praktikabilität und stellt die Verhältnismässigkeit und Geeignetheit so in Frage, dass es vertretbar ist, die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung bei Zweitliegenschaften als verfassungswidrig zu qualifizieren.⁹

22 Die Beibehaltung der Besteuerung der Eigenmietwerte bei Zweitliegenschaften bedeutet, dass kein vollständiger Systemwechsel bei der Besteuerung selbstgenutzter Liegenschaften erfolgt. Vielmehr sind zwei Systeme nebeneinander zu führen, was zu Zusatzaufwand führt. Die differenzierte Behandlung der gleichen Einkommensart, nämlich Naturaleinkommen aus Liegenschaften, ist schwer zu begründen. Die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung von Zweitliegenschaften ist jedoch im Hinblick auf den Erhalt des Steuersubstrats der Tourismuskantone zwingend. Ergänzend zu beachten ist, dass aufgrund des Wegfalls der Eigenmietwertbesteuerung am Wohnort und der damit verbundenen Neuverteilung der Schuldzinsen in der Steuerausscheidung ein Teil des bisherigen Steuersubstrates der Tourismuskantone verlorengeht.

23 Bezüglich Liegenschaftenschätzung ergibt sich bei Beibehaltung der Mietwertbesteuerung von Zweitliegenschaften zwar kein verwaltungstechnischer Mehraufwand. Das parallele Führen von zwei Systemen ermöglicht aber Steueroptimierungsmöglichkeiten,

⁹ MATTEOTTI, Rz 37 – 41.

welche erhebliche Zusatzaufwände mit sich bringen. Bei Personen mit zwei selbstgenutzten Liegenschaften entsteht der Anreiz, den Hauptwohnsitz dort geltend zu machen, wo die parallelen Systeme zur geringsten Steuerlast führen. Dies erfolgt beispielsweise durch die Festlegung des Hauptwohnsitzes an jenem Ort mit dem höheren Eigenmietwert. Dadurch müssten vermehrt Abklärungen bezüglich des tatsächlichen Hauptwohnsitzes vorgenommen und damit einhergehend auch vermehrt Steuerdomizilentscheide erlassen werden. Zudem können durch gezielte Wohnsitzwechsel Liegenschaftsunterhaltskosten aus dem nicht abzugsfähigen in den abzugsfähigen Bereich verschoben werden. (vgl. dazu auch die Antwort zur Frage 6).

6. DBG, Zweitliegenschaften: Beibehaltung Abzüge für Liegenschaftsunterhalt und Aufhebung Abzüge Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau

Art. 32 DBG – Streichung von Abs. 2 erster Satz und Abs. 4 / neu Art. 32a E-DBG

- 24 Wird die Besteuerung des Eigenmietwerts beibehalten, sind bei selbstgenutzten Zweitliegenschaften konsequenterweise auch die Gewinnungskosten (Liegenschaftsunterhalt) zum Abzug zuzulassen. Auch bei vermieteten und verpachteten Liegenschaften, welche effektive Erträge generieren, sind die Gewinnungskosten konsequenterweise zum Abzug zuzulassen.
- 25 Zu beachten ist, dass durch die Beibehaltung zweier Systeme bei der Eigenmietwertbesteuerung in Bezug auf den Liegenschaftsunterhalt diverse Steueroptimierungsmöglichkeiten geschaffen werden wie beispielsweise:
- Die zuvor selbst bewohnte Liegenschaft wird für kurze Zeit vermietet, saniert und anschliessend wieder selbst bewohnt.
 - Eine Liegenschaft wird gekauft und saniert, ohne diese (vorerst) selbst zu nutzen. Nach Abschluss der Sanierung erfolgen der Zuzug und damit die Selbstnutzung der Liegenschaft.
- 26 In beiden Fällen würde sich die Frage stellen, ob die Kosten abzugsfähig sind, weil sie bei einer selbstgenutzten Zweitliegenschaft oder einer vermieteten Liegenschaft angefallen sind, oder ob die Kosten im Zusammenhang mit der Selbstnutzung zu betrachten und damit nicht abzugsfähig sind.

Art. 32 DBG – Streichung von Abs. 2 zweiter Satz und Abs. 3

- 27 Das Wegfallen der Abzüge von Aufwendungen für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau bringt bei Zweitliegenschaften sowie vermieteten oder verpachteten Liegenschaften zwar einen erhöhten Prüfungsaufwand mit sich im Hinblick auf die Abgrenzung zu den weiterhin abzugsfähigen Unterhaltskosten.
- 28 Wir teilen aber die Einschätzung der WAK-S, dass die steuerliche Förderung von Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau ein kostspieliges Instrument mit hohen Mitnahmeeffekten ist. Zudem werden damit Massnahmen bei Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen progressionsbedingt stärker gefördert als bei jenen mit tieferen Einkommen. Die unterschiedlichen Tarife für Alleinstehende und gemeinsam besteuerte Personen führen ebenfalls zu einer ungleichmässig starken Förderung. Die Förderung von Energiesparen und Umweltschutz kann ausserfiskalisch effizienter und zielgerichteter vorgenommen werden. Gleiches gilt bei Abzügen für denkmalpflegerische Arbeiten sowie für Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau. Der Denkmalschutz könnte über Subventionen besser und zielgerichteter gefördert werden. Bezogen auf die Steuern ist das Wegfallen dieser Abzüge daher ebenfalls sinnvoll.

7. StHG, Zweitliegenschaften: Beibehaltung Abzüge für Liegenschaftsunterhalt und kantonales Wahlrecht für Zulassung Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau

Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 erster Satz / neu Art. 9a Abs. 1 E-StHG

29 Die Ausführungen zu Frage 6 treffen hier ebenfalls zu.

Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 zweiter Satz Bst. a und b sowie Abs. 3^{bis} / neu Art. 9a Abs. 2–4 E-StHG

30 Artikel 129 BV sieht eine vertikale Harmonisierung mit der direkten Bundessteuer sowie eine horizontale Harmonisierung zwischen den Kantonen vor. Von der Harmonisierung ausdrücklich ausgenommen sind die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge. Ein Wahlrecht der Kantone bezüglich der Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für Energiesparen und Umweltschutz, denkmalpflegerische Arbeiten und Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau widerspricht dem Gebot der vertikalen und horizontalen Steuerharmonisierung.¹⁰

31 Eine fehlende horizontale Harmonisierung im interkantonalen Verhältnis wird die Steuerauscheidung zwischen Kantonen mit unterschiedlichen Systemen massgebend erschweren und damit einen deutlichen Zusatzaufwand schaffen. Im interkantonalen Verhältnis muss abgeklärt werden, ob in der Steuerauscheidung des anderen Kantons unter den Liegenschaftskosten auch Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen enthalten sind. Im Rahmen dieser Abklärungen wird auch ein Zusatzaufwand für steuerpflichtige Personen mit Liegenschaftsbesitz in zwei oder mehreren Kantonen entstehen. Insbesondere dürften sie vermehrt von allen betroffenen Kantonen aufgefordert werden, Liegenschaftskostenbelege zur Kontrolle einzureichen.

32 Fallen die ausserfiskalisch motivierten Abzüge auf Stufe der direkten Bundessteuer weg, sind diese Abzüge auch auf Kantonsebene konsequent abzuschaffen. Ein Wahlrecht der Kantone in dieser Frage würde der Steuerharmonisierung zuwiderlaufen und im interkantonalen Verhältnis, wie vorgängig beschrieben, einen erheblichen Zusatzaufwand verursachen.

8. Begrenzung des Abzugs privater Schuldzinsen

Allgemeines

33 Da je nach Variante weniger oder gar keine privaten Schuldzinsen mehr abgezogen werden können, wird in der Praxis bei Selbständigerwerbenden die Abgrenzungsfrage zwischen privaten und geschäftlichen Schuldzinsen an Bedeutung gewinnen, weil ein Anreiz auf Verschiebung der Verschuldung in den geschäftlichen Bereich entsteht, wo die Schuldzinsen nach wie vor abzugsfähig sind.

34 Alle Varianten sind grundsätzlich umsetzbar und bedeuten eine Verschärfung gegenüber der bestehenden Regelung, wobei diese unterschiedlich restriktiv sind. Diese Stossrichtung ist aus verfassungsrechtlicher Sicht richtig, wird doch die Privilegierung vermögenger Wohnungseigentümer eingeschränkt.¹¹

35 Auch ohne selbst bewohntes Wohneigentum werden im Vergleich zur bestehenden Regelung vermehrt nicht mehr sämtliche privaten Schuldzinsen in Abzug gebracht werden können. Dies ist beispielsweise besonders in Hochzinsphasen oder beim Leerstand einer Renditeliegenschaft der Fall. Dies dürfte zu einer rascheren Amortisation von Schulden führen. Die von der WAK-S gewünschte Verringerung des steuerlichen Verschuldungs-

¹⁰ Vgl. MATTEOTTI, Rz. 35.

¹¹ MATTEOTTI, Rz. 42.

anreizes wird insbesondere bei Konsumkrediten erreicht, weil Konsumgüter keinen steuerbaren Ertrag erwirtschaften, das Vorhandensein eines Vermögensertrags aber bei den Varianten 1 bis 4 Voraussetzung dafür wäre, dass Schuldzinsen zumindest noch teilweise in Abzug gebracht werden können.

- 36 Aus Anlageinvestitionen resultiert nicht zwingend sofort ein Vermögensertrag. Ausgenommen bei Variante 3 können bei der Fremdfinanzierung einer solchen Investition die dafür anfallenden privaten Schuldzinsen nicht abgezogen werden. Dies ist etwa bei einem Management-Buy-Out der Fall, wo in den ersten Jahren oft keine Dividenden ausbezahlt werden. Dieses Problem kann allerdings über eine Finanzierungsgesellschaft oder durch gewillkürtes Geschäftsvermögen gelöst werden.
- 37 Bei der Berechnung des maximal zulässigen Schuldzinsenabzugs wird bei qualifizierten Beteiligungen im Privatvermögen jeweils der Vermögensertrag nach Berücksichtigung der Teilbesteuerung herangezogen (EStV-Kreisschreiben Nr. 22 vom 16.12.2008). Bei den Staats- und Gemeindesteuern werden Erträge aus qualifizierten Beteiligungen je nach kantonaler Gesetzgebung unterschiedlich hoch besteuert. Da jeder Kanton die Berechnung nach seinem internen Recht vornimmt, fällt die Höhe des maximal zulässigen Schuldzinsenabzugs entsprechend unterschiedlich aus. Aufgrund dieser fehlenden vertikalen und horizontalen Harmonisierung bestehen einerseits im interkantonalen Verhältnis Probleme bei der Steuerauscheidung. Andererseits ist dies für betroffene steuerpflichtige Personen mit Steuerpflichten in verschiedenen Kantonen schwer verständlich.
- 38 Bei keiner der vorgeschlagenen Varianten wären bei der interkantonalen Steuerauscheidung zwingend neue Regelungen notwendig. Der Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung am Wohnsitz wird allerdings dazu führen, dass die Nebensteuerdomizile im Rahmen der Schuldzinsverlegung tendenziell mehr Schuldzinsen zu übernehmen haben. Dadurch wird das Steuersubstrat von Kantonen mit einem hohen Anteil an Zweitliegenschaften trotz Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung entsprechend abnehmen. Es ist deshalb eine weitere Variante zu prüfen.

Variante 1: Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG / Art. 9 Abs. 2 Bst. a E- StHG

- 39 Die Variante 1 hat die unter «Allgemeines» beschriebene Wirkung, sie ist verständlich und einfach umzusetzen.
- 40 Ein hoher Ertrag aus dem beweglichen Vermögen oder aus weiteren Liegenschaften kann dazu führen, dass sämtliche privaten Schuldzinsen, also auch die Hypothekarzinsen für das selbstbewohnte Wohneigentum, abgezogen werden können.
- 41 Im Vergleich zur heute geltenden Regelung werden der Verschuldungsanreiz und die verfassungsrechtlich problematische Privilegierung vermögenderer Wohnungseigentümer lediglich etwas eingeschränkt.¹²

Variante 2: Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG / Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-StHG

- 42 Die Ausführungen zu Variante 1 treffen dank der weiteren Reduktion der Schuldzinsabzüge auf 80 % der Vermögenserträge grundsätzlich, bezüglich Anreizreduktion und verfassungsrechtlicher Einwände jedoch in abgeschwächter Form auch auf diese Variante zu. Sie ist nicht vollständig befriedigend, jedoch gegenüber Variante 1 vorzuziehen.

Variante 3: Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz und a^{bis} E-DBG / Art. 9 Abs. 2 Bst. a und a^{bis} E-StHG

- 43 Die Ausführungen unter «Allgemeines» treffen bei dieser Variante nur noch bedingt zu. Auch bei dieser Variante kann ein hoher Ertrag aus weiteren Liegenschaften dazu führen, dass sämtliche privaten Schuldzinsen, also auch die Hypothekarzinsen für das selbstbewohnte Wohneigentum, abgezogen werden können.

¹² MATTEOTTI, Rz 45.

- 44 Verfassungsrechtlich ist diese Variante verfassungswidrig, ja geradezu willkürlich.¹³
- 45 Die Variante 3 ist komplizierter als die Varianten 1 und 2 und somit in der Praxis auch aufwendiger umzusetzen. Um den maximalen Schuldzinsenabzug zu berechnen, muss immer zuerst geprüft werden, ob qualifizierte Beteiligungen vorhanden sind.
- 46 Die Problematik der Beteiligungsfinanzierung wäre damit zwar gelöst, dafür werden aber neue und unerwünschte Steuerplanungsmöglichkeiten geschaffen. Dies wird am folgenden Beispiel veranschaulicht.
- Eine steuerpflichtige Person mit fremdfinanziertem Wohneigentum am Wohnsitz kann ohne weitere Vermögenserträge auch keine privaten Schuldzinsen in Abzug bringen.
 - Gründet sie eine GmbH mit dem minimalen Stammkapital von Fr. 20'000, kann sie in der ansonsten unveränderten Situation nun maximal Fr. 50'000 Schuldzinsen abziehen. Dies unabhängig davon, ob für die Gründung der Gesellschaft eine Fremdfinanzierung überhaupt notwendig war. Auch stehen die zusätzlich abziehbaren Schuldzinsen in einem starken Missverhältnis zum (möglicherweise fremdfinanzierten) Kapital.
- 47 Auf diesem Weg könnten steuerpflichtige Personen die Schuldzinsenbegrenzung ohne übermässig grossen Aufwand «entschärfen», was nicht der Sinn der Regelung sein kann und darf. Zu ergänzen ist, dass der Beteiligungsinhaber die Problematik der Fremdfinanzierung von Beteiligungen auch ausserfiskalisch über eine Finanzierungsgesellschaft lösen könnte.

Variante 4: Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG / Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-StHG

- 48 Die unter «Allgemeines» beschriebene Wirkung trifft auch auf Variante 4 zu.
- 49 Mit dem Wegfall der steuerbaren Vermögenserträge aus beweglichem Vermögen tritt aber eine zusätzliche Verschärfung zu Variante 1 ein. Weil ohne privaten Liegenschaftsbesitz keinerlei Schuldzinsen mehr in Abzug gebracht werden können, kann Variante 4 je nach Vermögensstruktur auch restriktiver als Variante 2 sein.
- 50 Da private Schuldzinsen nur noch bei Liegenschaftsbesitz mit Erträgen abgezogen werden können, sind bei dieser Variante die Steueroptimierungsmöglichkeiten eher begrenzt. Aber auch bei dieser Variante kann ein hoher Ertrag aus weiteren Liegenschaften dazu führen, dass sämtliche privaten Schuldzinsen, also auch die Hypothekarzinsen für das selbstbewohnte Wohneigentum, abgezogen werden können. Ausserdem wird das Gebot der Entscheidungsneutralität verletzt indem ein Anreiz geschaffen wird, allfällige liquide Mittel in Liegenschaften statt in Wertpapiere anzulegen.¹⁴

Variante 5: Art. 33 Abs. 1 Bst. a E-DBG / Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-StHG

- 51 Der Kauf von Liegenschaften wird in den meisten Fällen zu einem mehr oder weniger grossen Teil fremdfinanziert. Bei vermieteten oder verpachteten Liegenschaften bilden diese Finanzierungskosten faktisch einen Teil der Gewinnungskosten und sind für die Erzielung des steuerbaren Ertrags notwendig. Diese Regelung steht daher unseres Erachtens im Widerspruch zu Artikel 127 Absatz 2 BV, welcher eine Besteuerung nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit fordert.
- 52 Um die Schuldzinsen trotzdem abziehen zu können, würden die steuerpflichtigen Personen vermehrt nach Umgehungsmöglichkeiten suchen. Dies könnte beispielsweise über die Errichtung einer Kapitalgesellschaft zwecks Einbringung der Liegenschaft erfolgen. Umzusetzen wäre diese Variante grundsätzlich ebenfalls leicht. Da aber keinerlei private

¹³ MATTEOTTI, Rz 49.

¹⁴ MATTEOTTI, Rz. 50.

Schuldzinsen mehr zum Abzug zugelassen werden, würde bei dieser Variante die Abgrenzung zwischen privaten oder geschäftlichen Schulden bei Selbständigerwerbenden besonders stark an Bedeutung gewinnen.

Variantenwahl

- 53 Wir sprechen uns gegen die Variante 3 aus, weil sie einerseits zu grosse Möglichkeiten der Steueroptimierung bietet und andererseits, weil sie komplizierter ist. Auf Variante 5 sollte verzichtet werden, weil diese dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht ausreichend Rechnung trägt.
- 54 Von den verbleibenden Varianten schneidet Variante 2 noch am besten ab, obschon vermögende Wohneigentümer privilegiert werden und trotz Abschaffung des Eigenmietwerts auf selbstgenutztem Wohneigentum am Wohnsitz weiterhin Schuldzinsen abziehen können. Die Begrenzung des Umfangs der für die Bestimmung des zulässigen Schuldzinsabzugs massgeblichen Vermögenserträge auf weniger als 80 % ist aus dieser Optik gerechtfertigt, selbst wenn die Höhe dieses Werts nicht begründet wird.

9. Schuldzinsenabzug bei erstmals erworbenen selbstbewohnten Liegenschaften

Ersterwerberabzug Art. 33a E-DBG / Art. 9b E-StHG

- 55 Die Einführung eines Ersterwerbszinsabzugs auf selbstgenutztem Wohneigentum am Wohnsitz akzentuiert die durch die Abschaffung des Eigenmietwerts einhergehende Privilegierung der Eigentümer von selbstbenutztem Wohneigentum. Die Geeignetheit dieses Instruments ist gerade im Fall und jungen Steuerpflichtigen sehr fraglich: solchen Steuerpflichtigen wird es in den ersten 10 Jahren nach Erwerb des Wohneigentums in der Regel nicht möglich sein, Amortisationen zu leisten. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist allein deshalb auf den Ersterwerbszinsabzug zu verzichten. Dafür sprechen auch Praktikabilitätsüberlegungen:
- 56 Bei Einführung des Ersterwerberabzugs wird ein erheblicher Zusatzaufwand generiert. So ist im inner- und interkantonalen Verhältnis sicherzustellen, dass nur Ersterwerber von diesem Abzug profitieren. Mangels Notwendigkeit sind derzeit keine systematisch geführten Daten bezüglich Ersterwerb vorhanden. Auch wenn die betreffende Person immer im gleichen Kanton Wohnsitz hatte, kann die Abklärung ob ein Ersterwerb vorliegt, in einigen Kantonen ein Problem darstellen. Liegt ein Ersterwerb schon längere Zeit zurück, sind bei der kantonalen Steuerverwaltung allenfalls keine Akten mehr darüber vorhanden.
- 57 Vor allem im interkantonalen Verhältnis wird dieser Abklärungsbedarf einiges an Zusatzaufwand verursachen. Es muss voraussichtlich eine gesamtschweizerische Datenbank eingerichtet werden, auf welche die Kantone bei Bedarf Zugriff haben. Die Kantone müssen zudem bei allen betroffenen Personen jährlich nachführen, wie gross der Anspruch auf den Abzug noch ist. Bei Erwerb einer Ersatzliegenschaft muss beim Wegzugskanton abgeklärt werden, ob die ersetzte Liegenschaft ein Ersterwerb war und wie lange der Ersterwerberabzug bereits in Anspruch genommen worden ist. Auch muss sichergestellt werden, dass nicht mehr Zinsen abgezogen werden können als tatsächlich bezahlt worden sind. Eine kürzere Dauer der Abzugsberechtigung würde den Überwachungs- und Verwaltungsaufwand etwas reduzieren.
- 58 Auch in Bezug auf fachliche Fragen besteht Klärungsbedarf, was vorzugsweise auf Verordnungsstufe erfolgen sollte. Dies betrifft etwa die Definition, was als Ersterwerb gilt. Nach unserer Ansicht sollte der Abzug bei einem unentgeltlichen Erwerb, wie etwa Schenkung, Erbschaft oder Erbvorbezug nicht zur Anwendung kommen. Ebenfalls zu klären ist, wie bei gemeinsam besteuerten Personen (Ehegatten, eingetragene Partnerschaft) bei Scheidung oder Trennung zu verfahren ist. Verlässt der eine Ehegatte infolge

Trennung die gemeinsam bewohnte Liegenschaft, müsste bei ihm der Ersterwerberabzug grundsätzlich wegfallen. Unklar ist auch das Vorgehen bei Heirat oder Eintragung einer Partnerschaft, wenn eine der beiden gemeinsam steuerpflichtigen Personen vorgängig bereits einmal eine Wohnliegenschaft besessen hat, die andere hingegen nicht.

- 59 Wir gehen davon aus, dass die Einführung eines Ersterwerberabzugs nicht effizient ist und die Förderung des Wohneigentums ausserfiskalisch gezielter erreicht werden kann. Davon abgesehen sollte ein neuer Abzug möglichst einfach ausgestaltet sein, damit wenig Aufwand und wenig Klärungsbedarf entstehen.

Übergangsregelung Art. 205g E-DBG/Art. 78g E-StHG

- 60 Sofern ein Ersterwerberabzug eingeführt wird, braucht es eine Übergangsregelung. Aufgrund der Übergangsregelung entsteht bei den kantonalen Steuerverwaltungen ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens ein erheblicher Mehraufwand (vorgängig beschriebene Abklärungsbedarf) für sämtliche Personen, welche im Zeitpunkt der Einführung bereits im Besitz von selbstbewohntem Wohneigentum waren.

10. Anpassung Gesetz über die Ergänzungsleistungen

- 61 Den veränderten steuerlichen Gegebenheiten muss im Gesetz über die Ergänzungsleistungen entsprechend Rechnung getragen werden.

Schlussfolgerungen

- 62 Ein vollständiger Systemwechsel könnte verfassungsrechtlich und steuersystematisch überzeugender und ausgewogener gestaltet werden. Verwaltungsökonomisch betrachtet wäre er besser und einfacher umzusetzen. Grundsätzlich sollten die neuen Gesetzesbestimmungen möglichst einfach und mit wenig Zusatzaufwand umsetzbar sein. Allerdings würde er Kantonen mit einem hohen Zweitwohnungsanteil das Steueraufkommen übermässig schmälern.
- 63 Die vorgeschlagene Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung für Wohneigentum am Wohnsitz bei gleichzeitiger Beibehaltung der Besteuerung der Eigenmietwerte von Zweitliegenschaften schafft bei der Besteuerung selbstgenutzter Liegenschaften zwei unterschiedliche Systeme, was rein steuertechnisch schwer zu begründen ist. Die Parallelität dieser Systeme führt zu Zusatzaufwendungen in Bezug auf Abklärungen und Abgrenzungen sowie zu Steueroptimierungsmöglichkeiten. Die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung von Zweitliegenschaften ist jedoch für den Erhalt des Steuersubstrats der Tourismuskantone zwingend.
- 64 Der Abschaffung der Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau stimmen wir zu. Sie ist aufgrund des in Art. 129 Abs. 2 BV verankerten Gebots der vertikalen und horizontalen Harmonisierung und aus Praktikabilitätsgründen zwingend auch für die Kantone vorzusehen. Die vorgesehene Kann-Bestimmung im StHG lehnen wir strikte ab.
- 65 Die neue Schuldzinsbegrenzung sollte dem Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung tragen, einfach umzusetzen sein und wenig Raum für Steueroptimierung lassen. Von den vorgeschlagenen Varianten entspricht die Variante 2 mit einer Quote von maximal 80 % diesen Anforderungen am besten. Diese Quote sollte jedoch tiefer angesetzt werden.
- 66 Mit Blick auf die Kantone und Gemeinden mit einem hohen Zweitwohnungsanteil ist zusätzlich eine weitere Variante des Schuldzinsenabzugs zu prüfen.
- 67 Die Einführung eines weiteren ausserfiskalisch motivierten Abzugs in Form eines Ersterwerberabzugs lehnen wir ab. Einerseits halten wir diesen Abzug für wenig effizient. Andererseits wird damit ein erheblicher Zusatzaufwand geschaffen.

68 Insgesamt schneidet der Status-quo der Wohneigentumsbesteuerung im Vergleich zum Vorschlag Ihrer Kommission besser ab. Handlungsbedarf besteht deshalb nicht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Charles Juillard

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

Beilage

- Kurzgutachten von Prof. Dr. René Matteotti vom 10. Mai 2019

Kopie (Mail)

- Bundespräsident Ueli Maurer, Vorsteher EFD
- Mitglieder FDK
- Mitglieder SSK
- Vernehmlassungen@estv.admin.ch

Parlamentarische Initiative (17.400) betreffend Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung

Kurzgutachten im Auftrag der FDK

erstattet von

Prof. Dr. iur. René Matteotti, M.A., LL.M. Tax, ordentlicher Professor für Schweizerisches, Europäisches und Internationales Steuerrecht an der Universität Zürich, Rechtsanwalt und Konsulent bei Tax Partner AG, Zürich

Zürich, 10. Mai 2019

INHALTSVERZEICHNIS

A.	AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNG	3
B.	VERFASSUNGSRECHTLICHE VORGABEN UND FISKALTECHNISCHE PRINZIPIEN	3
1.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	3
2.	Fiskaltechnische Prinzipien	6
C.	ANALYSE DER REFORMVORLAGE	7
1.	Reformvorlage im Überblick	7
2.	Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz	8
2.1	Abschaffung des Eigenmietwertes	8
2.2	Vorschlag für die Aufwandbesteuerung	9
2.3	Abschaffung der Abzüge für organische Aufwendungen (insbes. Liegenschaftsunterhalt, Versicherungsprämien, Instandstellungs- und Verwaltungskosten)	9
2.4	Regelungen betreffend anorganische Aufwendungen für Energiespar-, Umweltschutz-, Denkmalpflegeinvestitionen und Rückbaukosten	10
3.	Zweitliegenschaften	11
4.	Schuldzinsen	13
4.1	Vorbemerkung	13
4.2	Variante 1	13
4.3	Variante 2	14
4.4	Variante 3	15
4.5	Variante 4	15
4.6	Variante 5	15
4.7	Zwischenfazit	16
5.	Schuldzinsen bei erstmals erworbenen selbstbewohnten Liegenschaften	16
D.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	17

A. AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNG

1. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates („WAK-S“) hat an ihrer Sitzung vom 14. Februar 2019 im Rahmen der parlamentarischen Initiative „17.400 WAK-SR. Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung“ einen Vorentwurf zu deren Umsetzung verabschiedet („Reformvorlage“).
2. Als zentrale Anliegen der Reformvorlage nennt die WAK-S das finanzielle Gleichgewicht sowie die Gleichbehandlung von Mieterinnen und Mieter einerseits und Eigentümerinnen und Eigentümern andererseits.¹ Angestrebt werden ausserdem die Reduktion der Verschuldungsanreize und damit die Stabilität des Finanzmarktes. In diesem Zusammenhang soll verhindert werden, dass beim früher oder später zu erwartenden Zinsanstieg eine Reihe von Wohneigentümerinnen und –eigentümern ihre Liegenschaften nicht mehr halten kann.
3. Mit E-Mail vom 29. Oktober 2018 wurde der Schreibende angefragt, im Rahmen eines Kurzgutachtens den Vorentwurf einer verfassungsrechtlichen und steuersystematischen Analyse zu unterziehen. Wo sinnvoll, sei punktuell auch auf die Auswirkungen der Reformvorlage auf die interkantonale Steuerauscheidung einzugehen.
4. Um den Vorentwurf verfassungsrechtlich besser einbetten zu können, erscheint es zweckmässig, im Kapitel B die Verfassungsgrundsätze und Verfassungsziele sowie ausgewählte steuertechnische Grundprinzipien in Erinnerung zu rufen, welche die Ausgestaltung der Wohneigentumsbesteuerung beeinflussen. Auf der Grundlage dieses Kapitels erfolgt im Kapitel C die verfassungs- und steuersystematische Analyse des Vorentwurfs. Eine Zusammenfassung mit den wichtigsten Schlussfolgerungen rundet das vorliegende Kurzgutachten (Kap. D) ab.

B. VERFASSUNGSRECHTLICHE VORGABEN UND FISKALTECHNISCHE PRINZIPIEN

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

5. Die Gestaltung der Wohneigentumsbesteuerung wird durch die verfassungsrechtlichen Schranken der staatlichen Besteuerungsgewalt begrenzt. Dabei steht der *Grundsatz der rechtsgleichen Besteuerung* im Vordergrund, welchem gemäss Bundesgericht der Stellenwert eines Grundrechts zukommt und welcher in Art. 127 Abs. 2 BV insbesondere durch die Grundsätze der *Gleichmässigkeit der Besteuerung* sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Steuerbelastung nach der *wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* konkretisiert wird.

¹ Siehe hierzu und zum Folgenden Parlamentarische Initiative 17.400 Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats vom 14. Februar 2019, S. 15.

6. Wie die anderen Grundrechte gilt auch der Grundsatz der rechtsgleichen Besteuerung nicht absolut. Der Gesetzgeber ist aufgrund von Art. 5 Abs. 1 BV an die gesamte Verfassungsordnung gebunden. Daraus folgt, dass mit dem Instrument der Steuer neben der Sicherstellung der für den öffentlichen Finanzbedarf notwendigen Einnahmen weitere Ziele verfolgt werden können. Entsprechend stellt sich auch das Bundesgericht auf den Standpunkt, dass es dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt ist, sich der Steuer als Instrument zur Förderung ausserfiskalischer Zwecke zu bedienen. Dabei ist der Gesetzgeber verpflichtet, unterschiedliche verfassungsrechtliche Wertungen, wie sie in den Grundrechten und in verfassungsrechtlichen Zielnormen zum Ausdruck kommen können, in Einklang zu bringen.
7. Im Bereich der Wohneigentumsbesteuerung ist vor allem Art. 108 BV relevant. Nach dieser Bestimmung fördert der Bund den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.
8. Im Zusammenhang mit der Wohneigentumsbesteuerung formulierte das Bundesgericht² auf der Grundlage des Grundsatzes der rechtsgleichen Besteuerung verschiedene wichtige Prinzipien, welche im Folgenden zusammengefasst werden, soweit sie für die Beurteilung der vorliegenden Vorlage von Bedeutung sind:
 - (a) Zunächst hob das Bundesgericht hervor, dass der Nutzungswert von selbstgenutztem unbeweglichem Vermögen Naturaleinkommen im Sinne der Reinvermögenszugangstheorie und nicht etwa fiktives Einkommen darstellt. So stellt das Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung fest, dass der Nutzungswert als *effektives* Naturaleinkommen angerechnet wird, weil der Steuerpflichtige dadurch, dass er die in seinem Eigentum stehende Liegenschaft zu Wohnzwecken benützt, in den Genuss einer geldwerten wirtschaftlichen Leistung (Wohnraum) gelangt, welche er als unerlässliche Notwendigkeit (Lebensunterhalt) anderweitig als Mieter zu Marktbedingungen (Mietzins) erwerben müsste. Die Nutzung der eigenen Liegenschaft zu Wohnzwecken erhöht somit seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Bei einer konsequenten Besteuerung des Nutzungswerts gemäss der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wäre der nach objektiven Kriterien festgelegte Marktmietwert die Bemessungsgrundlage des Eigenmietwertes.³
 - (b) Ausfluss des aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip abgeleiteten Nettoprinzips ist die Abzugsfähigkeit der Hypothekarschuldzinsen sowie der Unterhalts- und Verwaltungskosten.
 - (c) Im Zusammenhang mit der direkten Bundessteuer anerkennt das Bundesgericht, dass bei der Bemessung des Eigenmietwerts eine schematische Lösung getroffen werden kann. Unter Berücksichtigung von Praktikabilitätsüberlegungen akzeptiert es, dass die ESTV immer dann interveniert, wenn der Durchschnittswert der in einem Kanton geltenden Eigenmietwerte die Limite von 70 % unterschreitet.

² Siehe hierzu auch *Ernst Blumenstein/Peter Locher*, System des schweizerischen Steuerrechts (2016), S. 207 m.w.H. auf die Judikatur.

³ Siehe zuletzt BGE 143 I 137 E. 3.3.

- (d) Im Zusammenhang mit kantonalen Einkommenssteuergesetzen anerkennt das Bundesgericht indes eine „massvolle“ Eigenmietwertbesteuerung. In verschiedenen Entscheidungen verweist es dabei u.a. explizit darauf hin, dass die Förderung der Selbstvorsorge mittels Schaffung und Erhaltung von selbstgenutztem Wohneigentum eine massvolle Reduktion des Marktmietwerts rechtfertigt.⁴ Aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips darf der Eigenmietwert im Einzelfall jedoch nicht tiefer als 60 Prozent des Marktmietwerts sein.⁵ Ansonsten sei die Gleichbehandlung von Wohneigentümern und Mietern nicht mehr gewährleistet.
- (e) Das Bundesgericht erklärte die undifferenzierte Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung – ohne ausgleichende Massnahmen – für verfassungswidrig.⁶ Eine kantonale Initiative zur Abschaffung des Eigenmietwerts mit der Möglichkeit, Schuldzinsen und Unterhaltskosten zum Abzug zuzulassen, soweit sie einen im Gesetz festzulegenden Betrag oder Anteil übersteigen, wurde für verfassungswidrig erklärt, da der Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung hauptsächlich wohlhabenden Eigentümern zu Gute gekommen und daher wenig geeignet gewesen wäre, eine breitere Streuung des selbstgenutzten Wohneigentums zu fördern.⁷
- (f) Gleichzeitig anerkannte es indes, dass unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots auch andere Lösungen vorstellbar sind. Hinsichtlich der Abschaffung des Eigenmietwerts unter gleichzeitigem Verzicht auf Abzug der Hypothekarzinsen, der Unterhalts- und der Verwaltungskosten führte es indes Folgende aus: Der Eigentümer, der seine selbstbewohnte Liegenschaft mit eigenen finanziellen Mitteln finanziert hat, wird gegenüber dem Hauseigentümer mit einem hohen Anteil an Fremdinvestitionen, aber auch gegenüber dem Mieter, der den Ertrag auf seinem Vermögen zu versteuern hat, bevorteilt. Ob eine solche Lösung verfassungskonform ist, lässt das Bundesgericht indes offen.
- (g) Eine unterschiedliche Besteuerung von selbstgenutzten Liegenschaften am Wohnsitz und Zweitliegenschaften erachtet das Bundesgericht für zulässig, da sich die Wohneigentumsförderung gemäss Art. 108 BV nicht auf Zweitliegenschaften bezieht.⁸ Das Bundesgericht erachtet daher eine Regelung, die lediglich für Liegenschaften am Wohnsitz nicht jedoch für Zweitliegenschaften eine Reduktion des Eigenmietwertes vorsieht, als verfassungskonform.
9. Bei der Reform der Wohnsitzbesteuerung ist ausserdem das Gebot der Steuerharmonisierung gemäss Art. 129 BV zu beachten. Vom Harmonisierungsgebot sind insbesondere die Regelungen zu Bemessung des steuerbaren Einkommens erfasst (Art. 129 Abs. 2 BV).

⁴ Siehe Praxis 85 Nr. 3 E. a.bb.; siehe zuletzt auch BGE 143 I 137 E. 3.3. und BGE 132 I 157 E. 4.5.

⁵ BGE 141 I 137 E. 4.5.2

⁶ BGE 123 II 9 E. 3b.

⁷ BGE 112 Ia 240 E. 4.

⁸ BGE 132 I 157 E. 5.3 und 5.4.

2. Fiskaltechnische Prinzipien

10. Die Steuerwissenschaft hat verschiedene fiskaltechnische Prinzipien entwickelt, welche für den Gesetzgeber wichtige Leitlinien darstellen, auch wenn sie keinen Verfassungsrang haben und damit nicht bindend sind.
11. Hervorgehoben sei im vorliegenden Zusammenhang vor allem das *Praktikabilitätsprinzip*. Das Bundesgericht anerkennt, dass eine gewisse Schematisierung und Pauschalierung im Bereich des Abgaberechts unausweichlich und deshalb zulässig ist.⁹ Die Ungleichbehandlung, die aus einer Praktikabilitätslösung resultiert, darf allerdings nicht dazu führen, dass Gruppen von Personen einer wesentlich stärkeren Belastung ausgesetzt oder systematisch benachteiligt werden. Ausserdem dürfen die unterschiedlichen Belastungen lediglich geringfügiger Natur sein, sodass sich eine Abstufung nach individuellen Verhältnissen nicht lohnen würde. Mit anderen Worten: Einschränkungen der Steuergerechtigkeitsprinzipien aus Praktikabilitätsüberlegungen dürfen nicht über das Ziel schießen; sie müssen verhältnismässig und gleichmässig nach einem rationalen Kriterium erfolgen.¹⁰
12. Das Bundesgericht hat Praktikabilitätsüberlegungen auch im Zusammenhang mit Alternativen zur Eigenmietwertbesteuerungen in seine Überlegungen einbezogen.¹¹ *In casu* ging es um einen Vorschlag, nach welchem den Mietern ein Eigenmietwert bei gleichzeitigem Abzug der bezahlten Miete hätte gewährt werden sollen. Das Bundesgericht lehnte eine solche Lösung ab, weil sie zu einer erheblichen Mehrbelastung der mit der Veranlagung betrauten Behörden führen würde. Dafür bestehe keine Notwendigkeit. Das geltende Prinzip der Anrechnung eines Eigenmietwerts bei Selbstnutzung und der Verzicht auf Abzug der Wohnungsmieten seien einfacher.
13. Weitere fiskaltechnische Prinzipien stellen der *Grundsatz der Widerspruchslosigkeit und Systemgerechtigkeit* dar. Systemwidrigkeiten und innere Widersprüche stellen die Rationalität des Steuerrechts und seine Akzeptanz bei den Rechtsunterworfenen in Frage.¹²
14. Schliesslich sei auf den *Grundsatz der Entscheidungsneutralität* der Besteuerung hingewiesen. Danach sollte das Steuersystem Entscheidungen von Privatpersonen und Unternehmen nicht oder möglichst wenig beeinflussen.¹³ Dieser Grundsatz erweist sich insbesondere von Bedeutung, wenn sich eine Person für eine von mehreren Investitionsmöglichkeiten entscheiden muss.

⁹ Siehe z.B. BGE 133 I 206 E. 11.1 und 11.2 und 112 Ia 240 E. 4.

¹⁰ Siehe hierzu René Matteotti/Lukas C. Aebi, Steuergerechtigkeit als fiskalpolitische Maxime, in: Gisela Hürlimann/Jakob Tanner (Hrsg.), Steuern und umverteilen: Effizienz versus Gerechtigkeit? (2012), S. 112.

¹¹ Siehe hierzu BGE 123 II 9 E. 3b.

¹² Siehe hierzu auch René Matteotti, Steuergerechtigkeit und Rechtsfortbildung (2007), S. 48 m.w.H.

¹³ Siehe hierzu Clemens Fuest, Taugt Neutralität als Leitlinie der Steuerpolitik? In: Holger Kahle u.a. (Hrsg.), Kernfragen der Unternehmensbesteuerung, (2016), S. 30; Rainer Elschen, Entscheidungsneutralität, Allokation und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, Steuer und Wirtschaft (1991), S. 102 m.w.H.

C. ANALYSE DER REFORMVORLAGE

1. Reformvorlage im Überblick

15. Gemäss Reformvorlage soll die Besteuerung des Eigenmietwerts auf dem am Wohnsitz selbstbewohnten Wohneigentum aufgehoben werden (Art. 21 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 E-DBG/Art. 7 Abs. 1 erster Satz E-StHG).
16. Der Eigenmietwert soll somit nicht vollständig beseitigt werden. Einerseits soll er für die Schätzung des steuerbaren Aufwands einer nach dem Aufwand besteuerten Person nach wie vor von Bedeutung sein (Art. 14 Abs. 3 Bst. b E-DBG/Art. 6 Abs. 3 Bst. b E-StHG). Andererseits soll er auch auch bei selbstgenutzten Zweitliegenschaften nach wie vor zur Anwendung gelangen (Art. 21 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 E-DBG/Art. 7 Abs. 1 erster Satz E-StHG).
17. Für am Wohnsitz selbstbewohntes Wohneigentum sollen die Abzüge für die Unterhaltskosten, die Kosten für die Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte (sog. Gewinnungskosten oder organische Aufwendungen) sowohl bei der direkten Bundessteuer als auch im Steuerharmonisierungsgesetz aufgehoben werden.
18. Anders sieht die Regelung hingegen im Zusammenhang mit den nach geltendem Recht bestehenden Abzügen für Energie- und Umweltschutzinvestitionen, für denkmalpflegerische sowie für Rückbaukosten aus (Investitionen oder anorganische Aufwendungen). Auf Bundesebene sollen sie abgeschafft werden. Den Kantonen soll hingegen ein Wahlrecht eingeräumt werden (Art. 9b Abs. 5 E-StHG).
19. In Bezug auf den Abzug der privaten Schuldzinsen stellt die WAK-S insgesamt fünf Varianten zur Beschränkung des Abzugs von privaten Schuldzinsen (sog. gemischte Aufwendungen) zur Auswahl (Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-StHG).
20. Die verschiedenen vorgeschlagenen Regelungen werfen unterschiedliche verfassungsrechtliche und steuersystematische Fragestellungen auf, die im Folgenden analysiert werden. Dabei orientieren sich die Ausführungen am Fragebogen, welcher der Vernehmlassung vorliegt.
21. In Kap. 2.1. wird aufgezeigt, dass die Abschaffung des Eigenmietwerts verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig ist. Die Verfassungskonformität wird trotz des Systembruchs auch für die Regelung zur Pauschalbesteuerung bejaht. Wie das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung hervorhob, führt die Abschaffung des Eigenmietwerts zu einer Privilegierung der Wohneigentümer, welche mit Praktikabilitätsüberlegungen und mit Blick auf den Wohneigentumsförderungsartikel gerechtfertigt werden kann. Der Einbruch in das Leistungsfähigkeitsprinzip muss aber insgesamt verhältnismässig sein. Ob die Abschaffung des Eigenmietwerts verhältnismässig ist, hängt von der Ausgestaltung des vorgeschlagenen Abzugssystems ab. Kap. 2.3. ist der Abschaffung der Gewinnungskosten (siehe Rz. 17 und 28 f.) und Kap. 2.4. der Regelung zu den anorganischen Aufwendungen (siehe Rz. 18 und Rz. 30 ff.) gewidmet. Ob eine unterschiedliche Behandlung der Zweitliegenschaften

verfassungskonform ist, wird in Kap. 3 untersucht. Kap. 4 widmet sich den verschiedenen Varianten zur Einschränkung der privaten Schuldzinsen und Kap. 5 dem Ersterwerbszinsabzug.

2. Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz

2.1 Abschaffung des Eigenmietwertes

22. Die Abschaffung des Eigenmietwerts führt mit Blick auf die oben dargestellte bundesgerichtliche Rechtsprechung insofern zu einer Privilegierung des selbstbewohnten Wohneigentums, als auf die steuerliche Erfassung des daraus resultierenden effektiven Naturaleinkommens verzichtet wird (siehe oben Rz. 8 [a]). Damit werden Wohneigentümer gegenüber Mietern privilegiert. Im Vergleich zur heutigen Rechtslage ist aber einzuräumen, dass die heutige Eigenmietwertbesteuerung ebenfalls eine Privilegierung der Wohneigentümer gegenüber den Mietern darstellt. Die Gründe hierfür liegen darin, dass sowohl auf Bundesebene wie auch auf kantonaler Ebene auf die volle Besteuerung des Marktmietwerts verzichtet wird und die Wohneigentümer trotzdem sämtliche Gewinnungskosten in systemwidriger Weise abziehen können. Die Möglichkeit, Energiespar- und Umweltschutzinvestitionen steuerwirksam vornehmen zu können, sowie die grosszügige Schuldzinsabzugsregelung verschärfen diese Ungleichbehandlung noch.¹⁴
23. Berücksichtigt man, dass das Bundesgericht die heutige in systematischer Hinsicht brüchige Wohneigentumsbesteuerung für verfassungskonform hält (siehe oben Rz. 8 [d]), ist ein Systemwechsel dem Grundsatz nach nicht per se verfassungswidrig. Das Bundesgericht hat in seiner bisherigen Rechtsprechung nämlich nur die undifferenzierte Abschaffung des Eigenmietwerts – ohne ausgleichende Massnahmen – für verfassungswidrig erklärt (siehe oben Rz. 8 [e]). Dabei hat es die Abschaffung des Eigenmietwerts unter gleichzeitigem Verzicht auf Abzug der Hypothekarkosten und der verschiedenen Gewinnungskosten explizit als mögliche, unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots vorstellbare Lösung in Betracht gezogen.
24. Wie das Bundesgericht zutreffend darlegte, führt die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung tendenziell jedoch zu einer Privilegierung der Wohneigentümer mit tiefer Verschuldung. Gemäss Bundesgericht können diese im Vergleich zu Wohneigentümern mit höherer Verschuldung einen grösseren Anteil des Naturaleinkommens steuerfrei vereinnahmen (siehe Rz. 8 [f]). Diese Aussage stimmt zumindest in Bezug auf den Vergleich der Wohneigentümer ohne Verschuldung mit jenen mit Verschuldung, welche ihr Vermögen hauptsächlich in selbstbewohntes Wohneigentum angelegt haben. Das Ausmass der Ungleichbehandlung hängt von der Höhe der Hypothekarzinsen auf: Bei tiefen Hypothekarzinsen fällt die Ungleichbehandlung zwischen Wohneigentümern ohne und jenen mit Verschuldung geringfügiger als bei hohen Hypothekarzinsen aus. Dafür besteht eine grössere Ungleichbehandlung der Mieter. Bei hohen Hypothekarzinsen ist die Situation hingegen gerade umgekehrt: Die Ungleichbehandlung zwischen Wohneigentümern ohne Verschuldung und jenen mit Verschuldung vergrössert sich, gleichzeitig reduziert sich diejenige

¹⁴ Siehe hierzu auch *Markus Reich*, *Steuerrecht* (2012), § 13 N 58 ff.

zwischen Wohneigentümern mit Verschuldung, die ihr Vermögen hauptsächlich in selbstbewohntes Wohneigentum investiert haben, und den Mietern.

25. Im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Gesamtwürdigung ist zu berücksichtigen, dass die Abschaffung des Eigenmietwerts grundsätzlich zu einer Vereinfachung des Steuersystems führt, da der Eigenmietwert nicht ermittelt werden muss. Dies gilt zumindest, wenn der Systemwechsel vollständig und nicht nur bei selbstgenutzten Wohnliegenschaften am Wohnsitz erfolgt.
26. Berücksichtigt man die mit der vollständigen Abschaffung des Eigenmietwerts einhergehende Erhöhung der Praktikabilität, können die mit der Abschaffung des Eigenmietwerts resultierenden Ungleichbehandlungen nicht per se als verfassungswidrig bezeichnet werden. Mit Blick auf die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung (siehe oben Rz. 8 [d] und 10) müssen die Belastungsunterschiede indes massvoll und möglichst gering ausfallen. Bei einem Verzicht der Eigenmietbesteuerung wäre der Gesetzgeber mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (siehe hierzu oben Rz. 8 [e]) aufgefordert, zumindest diejenigen ausgleichenden Massnahmen zu treffen, welche (1) steuersystematisch gerechtfertigt sind, (2) die Praktikabilität des Steuerrechts erhöhen und (3) gleichzeitig die Belastungsunterschiede reduzieren. Auf diesen Aspekt wird im Rahmen dieses Gutachtens noch zurückzukommen sein.

2.2 Vorschlag für die Aufwandbesteuerung

27. Die Beibehaltung der Festlegung eines Eigenmietwerts für aufwandbesteuerte Personen mit Wohneigentum stellt einen Systemeintritt (siehe hierzu Rz. 12) dar. Sie wäre aber dennoch nicht verfassungswidrig, weil der Mietwert bei aufwandbesteuerten Personen ein zentrales Schätzungsinstrument darstellt. Bei aufwandbesteuerten Personen, welche in der Schweiz Wohneigentum erwerben, stellt der Eigenmietwert somit das folgerichtige Surrogat für den Mietwert dar.

2.3 Abschaffung der Abzüge für organische Aufwendungen (insbes. Liegenschaftsunterhalt, Versicherungsprämien, Instandstellungs- und Verwaltungskosten)

28. Wird auf die Besteuerung des Eigenmietwerts und die Einführung eines Mieterabzugs, wie ihn beispielsweise der Kanton Zug kennt, verzichtet, sind verfassungsrechtlich zwingend alle Abzüge für organische Aufwendungen (insbes. Liegenschaftsunterhalt, Versicherungsprämien, Instandstellungs- und Verwaltungskosten) abzuschaffen. Eine solche Ausgleichsmassnahme dürfte indes nur – aber immerhin - bei einfachen Vermögensverhältnissen zu einer Erhöhung der Praktikabilität führen.
29. Bei komplexeren Vermögensverhältnisse mit gemischt eigen- und fremdgenutzten Liegenschaftsteile ist einzuräumen, dass sich die Komplexität erhöhen wird, da nicht nur weiterhin zwischen werterhaltenden und wertvermehrenden Aufwendungen unterschieden werden muss, sondern die ausgeschiedenen werterhaltenden Aufwendungen zusätzlich auf die eigen- und fremdgenutzten Liegenschaftsteile aufgeteilt werden müssen. Trotz dieser Kom-

plexität ist aus verfassungsrechtlicher Sicht an einer Abschaffung der Abzüge für organische Aufwendungen (insbes. Liegenschaftsunterhalt, Versicherungsprämien, Instandstellungs- und Verwaltungskosten) bei selbstgenutztem Wohneigentum festzuhalten.

2.4 Regelungen betreffend anorganische Aufwendungen für Energiespar-, Umweltschutz-, Denkmalpflegeinvestitionen und Rückbaukosten

30. Die nach heutigem Recht gewährten Abzüge für Energiespar-, Umweltschutz-, Denkmalpflegeinvestitionen und Rückbaukosten durchbrechen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sie lassen sich - wenn überhaupt – nur mit Blick auf die vom Gesetzgeber anvisierten umwelt-, energie- und heimatschutzpolitischen Zielsetzungen rechtfertigen.
31. In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist diesbezüglich aber zu beachten, dass diese Abzüge die Steuerbehörden vor sehr grosse Herausforderungen stellen, da sie in der Regel nicht über das notwendige Fachwissen verfügen, um unabhängig beurteilen zu können, ob die von einem Wohneigentümer getätigten Investitionen die vom Gesetzgeber aufgestellten Anforderungen erfüllen. Die im geltenden Recht vorgesehenen Abzüge sind unter dem Gesichtswinkel der Praktikabilität daher negativ zu beurteilen.
32. Problematisch sind ausserdem die Mitnahmeeffekte, die sich ergeben, weil sich die Steuerpflichtigen aufgrund des heute erhöhten Bewusstseins für den Umwelt- und Klimaschutz bei Baumassnahmen häufig ohnehin für umwelt- und energieschonende Massnahmen entscheiden. Je grösser die Mitnahmeeffekte sind, desto fraglicher erweist es sich, ob steuerliche Massnahmen erforderlich sind, um die umwelt- und energiepolitischen Ziele zu erreichen. Die im geltenden Recht vorgesehenen Abzüge werfen daher auch unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit Zweifel auf. Dies gilt umso mehr, als die WAK-S in ihrem Bericht ausführt, dass ausgabenseitige Förderungsprogramme gegenüber Steuervergünstigungen mit gleicher Zielsetzungen im Direktvergleich besser abschneiden.¹⁵
33. Die Förderung ausserfiskalischer Ziele über die Gewährung von anorganischen Aufwendungen führt ausserdem dazu, dass die Höhe der gewährten Steuersubvention aufgrund des progressiv verlaufenden Einkommenssteuertarifs von der Höhe des satzbestimmenden Einkommens abhängt.¹⁶ Je höher das steuerbare Einkommen ist, desto höher fällt die steuerliche Subvention für einen abzugsfähigen Aufwand aus. Eine derartige Wirkung lässt sich rational kaum rechtfertigen. Sie erweist sich aus verfassungsrechtlicher Sicht ebenfalls als delikant.
34. Aufgrund dieser Überlegungen führt die vorgeschlagene Abschaffung der Abzüge für Energiespar-, Umweltschutz-, Denkmalpflegeinvestitionen und Rückbaukosten bei der direkten Bundessteuer unter verschiedenen Gesichtspunkten zu einer Stärkung der Steuersystematik. Sie stellt ausserdem eine Ausgleichsmassnahme dar, welche geeignet ist, die Belastungsunterschiede zwischen Wohneigentümern und Mietern zu reduzieren.

¹⁵ Siehe hierzu auch Bericht WAK-S, wie Fn.1, S. 14.

¹⁶ Ibid.

35. Aus verfassungsrechtlicher und steuersystematischer Sicht sollten diese Abzüge auch im Steuerharmonisierungsgesetz gestrichen werden. Höchst problematisch erweist sich das in der Reformvorlage enthaltene Wahlrecht der Kantone, die bisherigen Abzüge nach wie vor beizubehalten. Es widerspricht dem Gebot der vertikalen und horizontalen Harmonisierung des Einkommenssteuerrechts. Dessen Missachtung lässt sich verfassungsrechtlich nur in denjenigen Bereichen rechtfertigen, in denen ein Bedarf nach einer unterschiedlichen Regelung besteht.¹⁷ Dies gilt umso mehr, als bei einer Disharmonisierung der Abzüge die interkantonale Ausscheidung verkompliziert wird und damit auch denjenigen Kantonen ein erhöhter Überprüfungsaufwand aufgebürdet wird, welche diese anorganischen Liegenschaftsaufwendungen abschaffen. Dem Bericht der Kommission WAK-S können jedoch keine Hinweise entnommen werden, inwieweit im Bereich der Energiespar- und Umweltschutzabzüge ein Bedarf nach einem kantonalen Gestaltungsspielraum besteht. Das vorgeschlagene Wahlrecht lässt sich bei einer solchen Ausgangslage daher nicht mit Art. 129 Abs. 2 BV in Einklang bringen. Es verletzt das verfassungsrechtlich verankerte Gebot der vertikalen und horizontalen Steuerharmonisierung.

3. Zweitliegenschaften

36. Die Reformvorlage sieht bei selbstgenutzten Zweitliegenschaften die Beibehaltung des Eigenmietwertes vor (Art. 21 Abs. 1 Bst. b und Abs. 1 E-DBG/Art. 7 Abs. 1 erster Satz E-StHG). Gleichzeitig sollen die im Zusammenhang mit den Liegenschaftserträgen stehenden Gewinnungskosten (Unterhaltskosten, Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, Versicherungsprämien und Verwaltungskosten) sowohl bei der direkten Bundessteuer als auch im Steuerharmonisierungsgesetz weiterhin aufrechterhalten werden. Die oben unter Rz. 30 ff. diskutierten Vorschläge in Bezug auf die Energiespar- und Umweltschutzinvestitionen, die Kosten für denkmalpflegerische Arbeiten sowie die Rückbaukosten sollen auch für Zweitliegenschaften gelten.
37. Die unterschiedliche Behandlung von Naturaleinkünften aus selbstbewohntem Wohneigentum am Wohnsitz und selbstgenutzten Zweitliegenschaften stellt einen Einbruch in das in Art. 127 Abs. 2 BV verankerte Gebot der rechtsgleichen Besteuerung dar, welchem im Bereich des Steuerrechts Grundrechtscharakter zukommt.
38. Mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (siehe oben Rz. 8 [g]) ist zunächst festzuhalten, dass eine Differenzierung zwischen selbstbewohntem Wohneigentum am Wohnsitz und selbstgenutzten Zweitliegenschaften grundsätzlich zulässig ist. Die Wohneigentumsförderung gemäss Art. 108 BV bezieht sich nicht auf Zweitliegenschaften. Entsprechend könnte man aus verfassungsrechtlicher Sicht geneigt sein zu argumentieren, dass der Nutzwert einer selbstgenutzten Zweitliegenschaft nach wie vor besteuert werden kann bzw. besteuert werden sollte. Wird der Nutzwert einer Zweitliegenschaft als effektives Naturaleinkommen erfasst, ist es nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip auch folgerichtig, wenn die mit dem aufgerechneten Eigenmietwert im Zusammenhang stehenden Gewinnungskosten zum Abzug zugelassen werden. Dasselbe gilt bei vermieteten und verpachteten Liegenschaften bzw. gemischt eigen- und fremdgenutzten Liegenschaften. In

¹⁷ Siehe hierzu etwa *Blumenstein/Locher*, System des schweizerischen Steuerrechts (2016), S. 48 mit Verweis auf BGE 128 II 56 = Pra 91 Nr. 147 E. 6 a.

Bezug auf die Energiespar- und Umweltschutzinvestitionen, die Kosten für denkmalpflegerische Arbeiten sowie die Rückbaukosten kann auf die Ausführungen oben unter Rz. 30 ff. verwiesen werden.

39. Die Differenzierung zwischen selbstbewohntem Wohneigentum am Wohnsitz und Zweitliegenschaften führt nicht nur zu einer Beschränkung des Leistungs- und Gleichmässigkeitsprinzips dar. Es stellt sich auch quer zum Grundsatz der Widerspruchslosigkeit und Systemgerechtigkeit der Steuerrechtsordnung. Dies hat verschiedene Konsequenzen:
- (a) Die Differenzierung fördert Ausweichhandlungen, womit sie auch in einem Spannungsverhältnis zum Gebot der Entscheidungsneutralität steht. Mobile Zweitliegenschaftseigentümer werden einen Anreiz haben, ihren Wohnsitz zu verlegen, um Unterhaltsarbeiten an der selbstgenutzten Wohnliegenschaft am bisherigen Wohnsitz steuerwirksam ausführen zu können. Dies dürfte zu einem erhöhten Kontrollaufwand bei den Steuerbehörden und zu einer Zunahme von interkantonalen Doppelbesteuerungskonflikten führen.
 - (b) Können Schuldzinsen auf Hypotheken, welche auf dem Wohneigentum am Wohnsitz lasten, nach wie vor im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge abgezogen (siehe hierzu unten Rz. 42 ff.) werden, dürfte das Steuersubstrat, welches man mit der partiellen Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung erreichen möchte, reduziert werden. Es ist daher fraglich, inwieweit das mit der partiellen Fortsetzung der Eigenmietwertbesteuerung anvisierte fiskalische Ziel¹⁸ überhaupt erreicht werden kann. Der Bericht der WAK-S äussert sich nicht zu dieser Problematik. Abgesehen davon anerkennt das Bundesgericht fiskalische Ziele als Rechtfertigung für Eingriffe in die Grundrechte, zu denen auch Art. 127 Abs. 2 BV gehören, ohnehin nur mit sehr grosser Zurückhaltung.¹⁹
40. Mit Blick auf diese Überlegungen wäre es vertretbar zu argumentieren, dass die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung bei Zweitliegenschaften verfassungswidrig ist. Es ist zwar richtig, dass Art. 108 BV eine unterschiedliche fiskalische Behandlung des selbstbewohnten Wohneigentums am Wohnsitz und der selbstgenutzten Zweitliegenschaften grundsätzlich zulässt. Allerdings bedarf es für eine Ungleichbehandlung eines öffentlichen Interesses. Die Massnahme muss ausserdem verhältnismässig sein.
41. Gegen eine Verfassungskonformität spricht im Rahmen einer Gesamtwürdigung der Umstand, dass gemäss Bundesgericht fiskalische Interessen ohnehin „nur beschränkt hinreichende Motive“²⁰ für die Einschränkung von Grundrechten darstellen. Mit dem Eingriff in den Grundsatz der Entscheidungsneutralität, dem damit einhergehenden erhöhten Kontrollaufwand der Steuerbehörden sowie der steigenden Komplexität bei gemischt eigen- und fremdgenutzten Liegenschaften (siehe oben Rz. 29) kann man sich zu Recht fragen, ob die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung bei Zweitliegenschaften den Grundsatz der Verhältnismässigkeit noch einhält. Mit Blick auf das Kriterium der Geeignetheit gilt dies erst recht, wenn der Gesetzgeber die Reduktion des Naturaleinkommens auf

¹⁸ Siehe hierzu Bericht WAK-S, wie Fn. 1, S. 17.

¹⁹ Siehe hierzu BGE 138 I 378 E. 8.6.1. sowie *Matteotti/Aebi*, wie Fn. 1, S. 118 m.V. auf BGE 136 I 49 und BGE 136 I 65.

²⁰ So wörtlich BGE 138 I 378 E. 8.6.1.

selbstgenutzten Liegenschaften infolge Schuldzinsverlegungen nicht systemgerecht eingeschränkt (siehe hierzu unten Rz. 46).

4. Schuldzinsen

4.1 Vorbemerkung

42. Die WAK-S schlägt fünf verschiedene Schuldzinsregelungsvarianten vor. Allen Varianten gemeinsam ist, dass sie zu einer Einschränkung des Schuldzinsabzugs gegenüber dem geltenden Recht führen. Nach geltendem Recht sind private Schuldzinsen im Umfang der Vermögenserträge und weiterer CHF 50'000 zulässig. Die Steuerpflichtigen haben damit einen Anreiz, auf die Rückzahlung der Hypotheken zu verzichten, obwohl sie finanziell in der Lage sind. Dies geschieht mit dem Zweck, bei der privaten Vermögensverwaltung von einer „pfandsicherheitinduzierten“ Hebelwirkung des Fremdkapitals zu profitieren.²¹ Die Schuldzinsen sind nach geltendem Recht im Umfang von CHF 50'000 nämlich auch abzugsfähig, wenn in diesem Umfang steuerfreie Kapitalgewinne erwirtschaftet werden. Eine solche Lösung erweist sich in steuersystematischer Hinsicht als sachwidrig. Sie führt zu verschiedenen Ungleichbehandlungen: Die vermögenden Eigentümer von selbstgenutzten Liegenschaften, welche ihre Hypothek zurückzahlen könnten, werden sowohl gegenüber Eigentümern, welche für das Halten ihrer Liegenschaft auf die Hypothek angewiesen sind, als auch gegenüber Mietern privilegiert. Der Grund hierfür liegt darin, dass sie den Leverage ihres Fremdkapitals, welches aufgrund der Liegenschaft als Pfandsicherheit vergleichsweise tief verzinslich ist, zur Erwirtschaftung von zusätzlichen Vermögenserträgen und sogar steuerfreien Kapitalgewinnen einsetzen können. Eine solche Regelung lässt sich steuersystematisch nicht rechtfertigen. Die von der WAK-S eingeschlagene Stossrichtung zur Einschränkung der Schuldzinsen ist aus verfassungsrechtlicher Sicht daher richtig.
43. Im Folgenden werden die verschiedenen Varianten einer verfassungsrechtlichen und steuersystematischen Analyse unterzogen.
- ### **4.2 Variante 1: Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge (Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG/Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-StHG)**
44. Die Beseitigung des zusätzlichen Schuldzinsabzugs bis max. CHF 50'000 führt zu einer Verbesserung der Steuersystematik, da Zinsen auf Fremdkapital, soweit es zur Erzielung von steuerfreien Kapitalgewinnen oder für Konsumzwecke eingesetzt wird, nicht mehr zum Abzug zugelassen werden.
45. Problematisch bleibt allerdings, dass Steuerpflichtige nach wie vor einen Anreiz haben, ihre auf dem selbstbewohnten Wohneigentum lastenden Hypotheken als Hebelinstrumente bei der privaten Vermögensverwaltung zu nutzen, wenn sie die Hypothekarzinsen für das selbstgenutzte Wohneigentum bei Vorliegen weiterer Vermögenserträge abziehen können.

²¹ Siehe hierzu *Marius Brühlhart/Christian Hilber*, Eigenmietwert: Steuerschikane für sparsame Rentner, Working Paper vom 22. März 2019, S. 2.

Steuerpflichtige, die ihre Hypotheken zurückzahlen könnten, dies aber wegen des Leverageeffekts nicht tun, werden in dreifacher Hinsicht bevorzugt: Erstens haben sie den Eigenmietwert auf der selbstbenutzten Wohnliegenschaft am Wohnsitz nicht zu versteuern. Zweitens können sie ihre Renditen bei der Vermögensverwaltung dank des Hebeleffektes maximieren und drittens können sie sämtliche Hypothekarzinsen auf die übrigen steuerbaren Vermögenserträge verlegen, womit der Hebeleffekt noch steuerlich belohnt wird. Wohneigentümer, welche für die Finanzierung ihres Eigenheims auf das Fremdkapital angewiesen sind, sowie Mieter können keine derartige Hebelwirkung nutzen. Eine solche Ungleichbehandlung zwischen vermögenderen Wohneigentümern, Wohneigentümern, welche für die Finanzierung des Wohneigentums auf Fremdkapital angewiesen sind, und Mietern lässt sich rational nicht rechtfertigen. Die vorgeschlagene Lösung löst damit erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel auf. Sie scheint auch nicht geeignet zu sein, die von der WAK-S anvisierte Reduktion der Verschuldung zu erreichen.

46. Der problematische Leverageeffekt liesse sich jedoch eindämmen. Eine Variante bestünde darin, die grundpfandgesicherten Schulden in Abweichung zur interkantonalen Rechtsprechung nach Lage des *unbeweglichen* Vermögens auszuscheiden. Eine Verrechnung mit Erträgen aus beweglichem Vermögen wäre dabei entgegen der bisherigen Praxis auszuschliessen. Die Problematik einer solchen Lösung läge nun aber darin, dass die Zweitliegenschaftskantone noch mehr Zinsen übernehmen müssten. Der steuerbare Eigenmietwert von Zweitliegenschaften würde damit noch mehr erodiert werden, weswegen die Rechtfertigung für die Beibehaltung des Eigenmietwerts bei Zweitliegenschaften noch mehr in Frage gestellt würde (siehe hierzu oben Rz. 39).
 47. Würde der Systemwechsel indessen konsequent vollzogen, könnten die grundpfandgesicherten Darlehen systemgerecht auf eigen- und fremdgenutzte Liegenschaften bzw. Liegenschaftsteile verlegt und die Zinsen dem Grundsatz nach²² im Umfang der Quote zum Abzug zugelassen werden, zu welcher die grundpfandgesicherten Darlehen auf fremdgenutzte Liegenschaften oder Liegenschaftsteile entfallen. Die Leverageproblematik und die damit einhergehenden Ungleichbehandlungen könnten damit eliminiert oder zumindest abgeschwächt werden. Wird jedoch an der Eigenmietwertbesteuerung auf selbstgenutzten Zweitliegenschaften festgehalten, liesse sich die Leverageproblematik nur mittels Variante 5 (siehe unten Rz. 51) lösen. Wie noch zu zeigen sein wird, erweist sich diese Variante 5 aber als verfassungswidrig.
- 4.3 Variante 2: Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im Umfang von 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge (Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG/Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-StHG)**
48. Auch bei dieser Variante stellt sich die oben beschriebene Leverageproblematik. Sie wird aber durch die Beschränkung des Schuldzinsabzugs auf 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge etwas abgeschwächt. In diesem Sinne geniesst Variante 2 gegenüber Variante 1 Vorrang. Sie ist aber ebenfalls unbefriedigend, da sich die Quote von 80 Prozent nicht aufgrund eines rationalen Kriteriums herleiten lässt. Ausserdem führt auch Variante

²² Allfällige Zinsüberschüsse könnten aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips allenfalls mit übrigen steuerbaren Vermögenserträgen zur Verrechnung gebracht werden.

2 zu einer verfassungsrechtlich problematischen Privilegierung von Steuerpflichtigen, welche aufgrund ihres Vermögens die auf dem selbstgenutzten Wohneigentum am Wohnsitz lastenden Hypotheken zur Verwaltung ihres übrigen Vermögens nutzen können und ihre Vermögenserträge dank der Hebelwirkung der Hypotheken maximieren und gleichzeitig ihre Hypothekarzinsen abziehen können. Variante 2 erweist sich in verfassungsrechtlicher Hinsicht damit ebenfalls als problematisch.

4.4 Variante 3: Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen und von CHF 50'000 bei Halten einer oder mehreren qualifizierten Beteiligungen (Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG/Art. 9 Abs. 2 Bst. a und a^{bis} E-StHG)

49. Das Bundesgericht führte in BGE 136 I 49 und BGE 136 I 65 aus, dass die steuerliche Privilegierung qualifizierter Anteilseigner durch keinen sachlichen Grund gerechtfertigt werden könne. Nimmt man diese Rechtsprechung zum Massstab erweist sich Variante 3 als verfassungswidrig. Sie erweist sich im Übrigen als geradezu willkürlich, wenn man bedenkt, dass sich ein Steuerpflichtiger aufgrund des Wortlauts der vorgeschlagenen Bestimmung in den Abzug „einkaufen“ kann, indem er einfach eine GmbH mit einem minimalen Stammkapital von CHF 20'000 gründet.²³

4.5 Variante 4: Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen (Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG/Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-StHG)

50. Die verfassungsrechtlich delicate Leverageproblematik stellt sich auch bei dieser Abzugsvariante. Im Übrigen verschärft sie das Problem der Zweitliegenschaften, da auf diese sämtliche Schuldzinsen entfallen würden, welche auf den Hypotheken lasten, welche für die am Wohnsitz selbstgenutzten Wohnliegenschaft aufgenommen wurden (siehe hierzu oben Rz. 46). Zusätzlich kommt dazu, dass im Widerspruch zum Gebot der Entscheidungsneutralität ein Anreiz gesetzt wird, allfällige liquide Mittel in Liegenschaften statt in Wertpapiere anzulegen, um die Hypothekarzinsen für das selbstbewohnte Wohneigentum steuerlich zum Abzug zu bringen und damit die Investitionsrendite zu erhöhen. Die Mieter werden benachteiligt, da sie ihre Privatzinsen nicht zum Abzug bringen können. Eine derartige Ungleichbehandlung lässt sich rational nicht rechtfertigen. Sie erweist sich daher als verfassungswidrig.

4.6 Variante 5: Genereller Wegfalls der Abzugsfähigkeit privater Schuldzinsen (Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG/Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-StHG)

51. Variante 5 würde jegliche Leverageproblematik beseitigen. Sie würde jedoch bedeuten, dass Zinsen auch dann nicht zum Abzug zugelassen würden, wenn sie Gewinnungskostencharakter aufweisen. Dies wäre z.B. im Zusammenhang mit Erträgen der Fall, welche eine fremdgenutzte Liegenschaft abwirft. Variante 5 schiesst damit über das Ziel hinaus.

²³ Siehe hierzu auch die Stellungnahme der SSK.

Es verletzt das aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip hergeleitete Nettoprizip und erweist sich daher ebenfalls als verfassungswidrig.

4.7 Zwischenfazit

52. Von den vorgeschlagenen Varianten schneidet Variante 2 noch am besten ab. Allerdings führt auch diese zu einer verfassungsrechtlich problematischen Privilegierung von Steuerpflichtigen, welche aufgrund ihres Vermögens die auf dem am Wohnsitz selbstgenutzten Wohneigentum lastenden Hypotheken zur Verwaltung ihres übrigen Vermögens nutzen können. Dank der Hebelwirkung der Hypotheken können diese Steuerpflichtigen ihre Vermögenserträge maximieren und gleichzeitig ihre Hypothekarzinsen abziehen. Die bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken könnten m.E. nur beseitigt werden, wenn sich der Gesetzgeber zu einem konsequenten Systemwechsel durchringen könnte. Die Leverageproblematik könnte gelöst bzw. wesentlich abgeschwächt werden, indem die grundpfandgesicherten Darlehen systemgerecht auf eigen- und fremdgenutzte Liegenschaften bzw. Liegenschaftsteile verlegt und die Zinsen nur im Umfang der Quote zum Abzug zugelassen würden, zu welcher die grundpfandgesicherten Darlehen auf fremdgenutzte Liegenschaften oder Liegenschaftsteile entfallen.

5. Schuldzinsen bei erstmals erworbenen selbstbewohnten Liegenschaften

53. Für die Beurteilung des Abzugs der Schuldzinsen bei erstmals erworbenen selbstbewohnten Liegenschaften sind drei Kategorien von Steuerpflichtigen gegenüberzustellen:
- (a) Wohneigentümer, welche ihre Hypotheken als Leverageinstrument bei ihrer privaten Vermögensverwaltung einsetzen können, weil sie über genügend Vermögen besitzen;
 - (b) Wohneigentümer, welche ihre Hypotheken nicht als Leverageinstrument bei ihrer privaten Vermögensverwaltung einsetzen können, weil sie nicht über genügend Vermögen besitzen, um die Hypothek zurückzubezahlen; sowie
 - (c) die Mieter.
54. Die erste Kategorie von Steuerpflichtigen wird nach der Reformvorlage gegenüber den Mietern klar bevorzugt, da sie mittels Steuerplanung ihre Hypothekarschuldzinsen vollständig zum Abzug bringen können, es sei denn, es werde die verfassungswidrige Variante 5 (siehe oben Rz. 51) gewählt. Die Einräumung eines Schuldzinsenabzugs bei erstmals erworbenen selbstbewohnten Liegenschaften verringert die Ungleichbehandlung zwischen der ersten und der zweiten Kategorie von Wohneigentümern. Dafür akzentuiert sich die Ungleichbehandlung zwischen der zweiten Kategorie von Wohneigentümern und den Mietern, welchen gemäss Reformvorlage gar kein Abzug gewährt wird.
55. Das Bundesgericht rechtfertigte die Eigenmietwertbesteuerung in der Vergangenheit vor allem mit der Gleichbehandlung von Wohneigentümern und Mietern (siehe oben Rz. 8 [d]). Selbst unter Berücksichtigung der Förderung der Selbstvorsorge und Erhaltung von

selbstgenutzten Wohneigentum akzeptierte das Bundesgericht nur eine massvolle Reduktion des Marktmietwertes von max. 40 Prozent.

56. Die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung auf selbstgenutztem Wohneigentum am Wohnsitz führt völlig losgelöst von der Einführung eines Ersterwerbszinsabzugs bereits zu einer Privilegierung von Wohneigentümern gegenüber Mietern (siehe oben Rz. 22 f.). Da die Einführung des Ersterwerbsabzugs insbesondere bei den derzeit bestehenden tiefen Hypothekarzinsen die Ungleichbehandlung gegenüber den Mietern vergrössert, erweist sie sich in verfassungsrechtlicher Hinsicht als delikater. Die Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung auf dem am Wohnsitz selbstbewohnten Wohneigentum mit gleichzeitigem Verzicht auf die Einführung eines Ersterwerbszinsabzugs wäre verfassungsrechtlich daher um einiges überzeugender.

D. SCHLUSSFOLGERUNGEN

57. In verfassungsrechtlicher und steuersystematischer Hinsicht vermag die Reformvorlage nicht zu überzeugen. Die Wohneigentumsförderung nach Art. 108 BV und Praktikabilitätsüberlegungen stellen zulässige Rechtfertigungsgründe für einen Verzicht auf die Besteuerung des effektiven Naturaleinkommens aus selbstgenutztem Wohneigentum. Das Bundesgericht stellte sich dabei auf den Standpunkt, dass trotz Art. 108 BV und des Grundsatzes der Praktikabilität die Belastungsunterschiede zwischen Wohneigentümern und Mietern massvoll sein sollten, um das Verhältnismässigkeitsprinzip zu wahren.
58. Die vorliegende Reformvorlage führt zu einer *Privilegierung der Eigentümer von selbstbewohnten Liegenschaften*, welche aufgrund ihrer guten Vermögensverhältnisse, ihre *Hypothekarschulden als Hebelinstrument* für die Maximierung ihrer privaten Vermögenserträge mit der Möglichkeit, ihre Hypothekarzinsen steuerlich vollständig abzusetzen, verwenden können. Sie werden damit gerade dreifach privilegiert: Erstens durch die Steuerfreiheit des effektiven Naturaleinkommens aus selbstbewohntem Wohneigentum, zweitens durch die Möglichkeit, Erträge aus privater Vermögensverwaltung dank des Hebeleffekts der Hypotheken maximieren zu können, und drittens durch die Möglichkeit, auf diese Weise sämtliche Hypothekarzinsen zum Abzug zu bringen. Die Reformvorlage erweist sich damit in verfassungsrechtlicher und steuersystematischer Hinsicht nicht mehr als ausgewogen.
59. Verschärft wird dieser Befund insbesondere dadurch, dass für Zweitliegenschaften an der Eigenmietwertbesteuerung aus fiskalischen Gründen festgehalten werden soll. Damit wird eine steuersystematisch sachgerechte Ausscheidung der Hypothekarzinsschulden faktisch verunmöglicht. Von den vorgeschlagenen Schuldzinsregelungen schneidet Variante 2 noch am besten ab. Aber auch diese vermag den verfassungsrechtlich problematischen Hebeleffekt (siehe oben Rz. 58) nicht zu beseitigen bzw. wirksam zu mildern. Ein vollständiger Systemwechsel mit gleichzeitiger Beschränkung des Abzugs von Hypothekarschuldzinsen im Verhältnis von fremdgenutzten Liegenschaften und Liegenschaftsteilen des Privatvermögens zu sämtlichen Liegenschaften des Privatvermögens erwiese sich aus verfassungsrechtlicher und steuersystematischer Sicht als überzeugender. Freilich könnte dann das Fiskalziel, welches mit der Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung für Zweitliegenschaften verfolgt wird, nicht erreicht werden.

60. Der vorgeschlagene partielle Systemwechsel verletzt auch die *Entscheidungsneutralität*, indem steuerlich motivierten Wohnsitzwechseln Vorschub geleistet wird, um werterhaltende Unterhaltskosten zum Abzug bringen zu können. Die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung bei Zweitliegenschaften dürfte daher zu einem *erhöhten Aufwand bei der Überprüfung von Wohnsitzverlegungen* führen und die Anzahl von *interkantonalen Doppelbesteuerungskonflikten* erhöhen. Aufgrund dieser Schwächen vermag die unterschiedliche fiskalische Behandlung von selbstgenutzten Liegenschaften am Wohnsitz und selbstgenutzten Zweitliegenschaften verfassungsgemäss und steuersystematisch nicht zu überzeugen.
61. Aus verfassungs- und steuersystematischer Hinsicht positiv erweist sich indes die *Abschaffung der Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau* bei der direkten Bundessteuer. Aufgrund des in Art. 129 Abs. 2 BV verankerten Gebots der vertikalen und horizontalen Harmonisierung sollten diese Abzüge jedoch auch auf kantonaler Ebene flächendeckend aufgehoben werden.
62. Die Einführung eines *Ersterwerbszinsabzugs* auf selbstgenutztem Wohneigentum am Wohnsitz akzentuiert die durch die Abschaffung des Eigenmietwerts einhergehende Privilegierung der Eigentümer von selbstbenutztem Wohneigentum. Es wäre daher mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung in verfassungsrechtlicher Hinsicht überzeugender, auf den Ersterwerbszinsabzug zu verzichten.

* * * * *

Zürich, den 11. Mai 2019



Prof. Dr. René Matteotti